RUTAS y RETOS de la implementación del acuerdo de paz

Centro de Pensamiento
y Seguimiento al Diálogo de Paz

Alejo Vargas Velásquez
(Editor)



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE COLOMBIA



Rutas y retos de la implementación del acuerdo de paz

Primera edición, diciembre de 2018

ISBN: 978-958-783-035-4 (papel)
ISBN: 978-958-783-036-1 (digital)
ISBN: 978-958-783-037-8 (IBD)

Coordinación editorial
Catalina Marín

Imagen de portada
© *Agosto en Bogotá*. Ricardo Guerra, 1983.
Óleo sobre lienzo (70x50 cm).
Todos los derechos reservados. Prohibida su reproducción sin autorización del autor.

Diagramación e impresión
Fundación Cultural Javeriana de Artes Gráficas - Javegraf

Citación sugerida obra completa

Vargas Velásquez, A. (Editor) (2018). *Rutas y retos de la implementación del acuerdo de paz*. Bogotá, D.C.: Centro de Pensamiento y Seguimiento al Diálogo de Paz de la Universidad Nacional de Colombia.

Citación sugerida para artículo independiente

Wabgou, M. (2018). Comunidades negras y procesos de construcción de paz en Colombia. *En*: A. Vargas Velásquez. *Rutas y retos de la implementación del Acuerdo de paz* (pp. 187-219). Bogotá, D.C.: Centro de Pensamiento y Seguimiento al Diálogo de Paz de la Universidad Nacional de Colombia.

Impreso y hecho en Bogotá, D.C., Colombia

Catalogación en la publicación Universidad Nacional de Colombia

Rutas y retos de la implementación del acuerdo de paz / Alejo Vargas Velásquez, editor. -- Primera edición. -- Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. Centro de Pensamiento y Seguimiento al Diálogo de Paz, 2018.

398 páginas:

Incluye referencias bibliográficas al final de cada capítulo.

ISBN: 978-958-783-638-7 (rústica). -- ISBN: 978-958-783-639-4 (e-book)

1. Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC). 2. Ejército de Liberación Nacional (ELN). 3. Guerrilla -- Colombia. 4. Conflicto armado 5. Acuerdos de paz. 5. Proceso de paz. 6. Participación política. 7. Víctimas de guerra I. Vargas Velásquez, Alejo, 1949-, editor

CDD-23 303.6909861 / 2019

Contenido

Paz, participación política y democratización en Colombia. Balance sobre el primer año de la implementación del punto 2 del Acuerdo Final

*Carolina Jiménez Martín**

*José Francisco Puello-Socarrás***

Presentación

Si se analiza rigurosamente el Acuerdo Final de Paz firmado en La Habana, inclusive aquel ratificado —aún con modificaciones— en Bogotá (Teatro Colón), la conclusión ineludible sobre su contenido integral es que se trataría de un texto potencialmente fundacional para fijar un punto de inflexión histórico y un punto de partida de cara a las necesarias transformaciones sociales en Colombia.

* Docente del departamento de Ciencia Política y coordinadora de la Maestría en Estudios Políticos Latinoamericanos de la Universidad Nacional de Colombia. Investigadora del Grupo Theseus y del Centro de Pensamiento y Diálogo Político. Correo: carolinajimenezm@gmail.com.

** Docente de la Escuela Superior de Administración Pública. Investigador asociado al Centro de Pensamiento y Diálogo Político. Correo: josepuel@esap.edu.co.

El Acuerdo supone instalar las bases sociopolíticas mínimas que permitirían pensar, simultáneamente, por un lado, la clausura del actual ciclo histórico contemporáneo (*punto de inflexión*), signado por la tendencia hacia el reforzamiento del círculo vicioso de la guerra; y, por otro lado, el posible inicio de un nuevo ciclo comprometido con la futura construcción —paulatina pero sostenida— de la paz (*punto de partida*) y el tránsito hacia una época de convivencia social y popular inédita para el país.

Si bien cualquier lectura del Acuerdo Final nunca debería aislar alguno de sus elementos componentes (denominados: "puntos") y, por el contrario, asumirlo desde la complejidad que le es inherente a sus temas, subtemas, acciones, etc. (holística, sistémica e integralmente), este ensayo tiene como propósito realizar un análisis específico sobre la fase de implementación del Acuerdo relativa al punto 2: "*Participación política: apertura democrática para construir la paz*", durante el primer año de este proceso.

Nuestra tesis general es que el Acuerdo Final significa una oportunidad política para transitar desde un Estado político y gobierno históricamente autoritarios hacia otro estado de cosas. La fase de implementación sugiere recorrer ese camino. Promueve las situaciones para activar diferentes procesos de democratización, empezando por aquellos referidos al ámbito de la política.

La construcción de la democracia, un escenario inédito en la historia del país —al menos en la periodización paralela al desenvolvimiento del conflicto social armado contemporáneo—, en estos términos, es la condición social que respaldaría el propósito de la construcción estable y duradera de la paz. Por lo mismo, solo una implementación robusta (temas, temáticas, etc.) y sostenida (en tiempos y duraciones) de lo acordado podría desencadenar este proceso.

A diferencia de otras aproximaciones que pretenden evaluar la implementación temprana del Acuerdo Final (v.g. Informe del Instituto Kroc), el presente análisis no se limita al chequeo de acciones que verificarían el cumplimiento o no de lo acordado. Además de lo anterior, intentamos dar cuenta del significado político que convoca un ejercicio de evaluación efectiva de la implementación.

Realizamos un balance comprensivo por niveles y a través de los factores (voluntad política de los actores; renegociación, desconocimiento o distorsión del Acuerdo; financiamiento y acompañamiento internacional) que incidirían en las intensidades y ritmos de los avances y déficits formales, concretos y materiales en materia de participación política, uno de los presupuestos para desencadenar los diferentes procesos de democratización, entendidos estos en un sentido amplio y sin restringirlos exclusivamente a la competencia electoral.

Una de las fuentes analíticas y documentales que respaldan nuestra interpretación es el documento titulado: *Contribuciones para el entendimiento del conflicto*, obra fruto de la Comisión Histórica sobre el Conflicto y sus Víctimas (2015).

Esta compilación recoge las investigaciones más actualizadas y completas sobre la historia sociopolítica contemporánea en el país. A partir de diferentes lecturas desde las ciencias sociales, este documento resulta una referencia *sine qua non* para interpretar con rigor analítico y parsimonia metodológica la evolución característica de la construcción estatal, la constitución societal y, en general, las condiciones y situaciones relativas a la participación política, objeto de nuestra reflexión.

Colombia: ¿la democracia más antigua del (sub)continente? Guerra, exclusión política y autoritarismo como patrón sociohistórico

A pesar de que distintos escenarios políticos dentro y fuera del país identifican al régimen y sistema políticos colombianos actuales e históricos como "democráticos", la idea de que Colombia es una de las democracias más antiguas (y, sólidas, añaden algunas caracterizaciones) del subcontinente es un imaginario insostenible teórica y empíricamente (Puello-Socarrás y Puello-Socarrás, 2016).

Este tipo de calificaciones, desde luego, tienen un origen más especulativo que reflexivo. Sin embargo, llama la atención que la hipotética impronta democrática adjudicada a la política colombiana, muy común entre la opinión pública, haya sido amplia e intensamente compartida y divulgada tanto por sectores políticos profesionales como por corrientes académicas de las ciencias sociales, especialmente desde los Estados Unidos, donde fueron acogidas de manera acrítica por el ámbito local y de notable influencia.

Recientemente estas iniciativas se revelan menos impetuosas que en el pasado. No obstante, la concepción sobre los contenidos "democráticos" del régimen político colombiano continúa incólume en los discursos políticos y académicos en la coyuntura actual, a la hora de referirse sobre este tipo de asuntos.

La sobrevivencia de este imaginario inquieta por sus implicaciones negativas. Especialmente a la hora de recrear proyectos de distinto cuño en la reconstrucción de un nuevo orden social y una organización económica, cultural y política inédita.

Desde una aproximación estrictamente académica, proponer el caso colombiano como un régimen, sistema o (forma de) gobierno democráticos —aún si se trata de una noción de democracia incompleta,

imperfecta o *sui generis*— resulta teórica y metodológicamente incorrecto y, además, políticamente engañoso.

Para desentrañar este tipo de desviaciones, a la vez epistemológicas y políticas, es preciso enunciar argumentos para corregir las aproximaciones y también depurar las caracterizaciones hoy disponibles sobre el carácter democrático del caso colombiano.

Este ejercicio implica analizar de forma implícita en perspectiva y prospectiva históricas, por contraste y comparación, el contenido del Acuerdo en tanto *puntos de inflexión* y *de partida* para la *apertura democrática* y, a la postre, materializar el anhelo de la *construcción de paz*.

Régimen político-estatal autoritaria como sendero (dependencia histórica)

Cualquier análisis sobre el caso colombiano contemporáneo resultaría imposible sin ubicarlo dentro de su contexto social-histórico específico, es decir, espacio-temporal.

Un estudio político estructural referido al concepto de regímenes estatales (de acumulación, producción y consumo) (Jessop, 1999 y 2006), revela inmediatamente que la impronta típica de la constitución de los Estados nacionales en América Latina y el Caribe durante el periodo de posguerras y, al menos, hasta la década de los años 80 del siglo xx, es lo que teóricamente O'Donnell (1982 y 2008, p. 63) denomina: el *Estado Burocrático-Autoritario* (Eba)[1]

---

1 O'Donnell (2008, p. 74) destacando la dimensión organizacional del EBA propone: "(...) Institucionalmente, es un conjunto de organizaciones en el que adquieren peso decisivo las especializadas en la coacción así como las que intentan llevar a cabo la "normalización" de la economía. Ese peso es la expresión institucional de la definición, por sus propios actores, de *las grandes tareas que incumbe realizar al Ba*: la *reimplantación del "orden" en la sociedad* mediante la eliminación de la activación política del sector popular, por una parte, y la *"normalización" de la economía*, por la otra" [énfasis propio].

y que, paralelamente, Marini (2013, p. 64) sintetizó alrededor de los *Regímenes Estatales Tecnocrático-Militares* (ETM)[2].

Entre las décadas de 1960 y 1970, y en adelante, el sendero de dependencia económico político en la construcción estatal de la región latinoamericana y caribeña en su conjunto, responde a un giro simultáneo hacia el autoritarismo en lo político, y al (nuevo) liberalismo en lo socioeconómico.

Con ello, el trasfondo de la reorganización estatal, al nivel de sus dimensiones (legales, organizacionales y en tanto garante de la relación social básica) en la región en general y en Colombia particularmente, no estaría respaldado por una trayectoria de progresión democrática. Por el contrario. La tendencia registrada es la paulatina profundización del antecedente autoritario como armazón político y sendero sociohistórico de dependencia estatal.

El sistema político y de gobierno como anocracia (funcionamiento estructural histórico y actual)

La reconfiguración político-estatal mencionada influye notoriamente en la reproducción específica de los sistemas políticos y, especialmente, en las formas gubernamentales adoptadas en América Latina y el Caribe durante las últimas décadas del siglo XX.

Los detalles de este momento histórico resultan fundamentales puesto que permiten subrayar tanto equívocos como ambigüedades

2 Marini (2013, p. 65) anota respecto al ETM: "La reorganización de los sistemas de producción latinoamericanos, en los marcos de la integración imperialista y ante el recrudecimiento de las luchas de clase en la región, llevó a la *implementación de regímenes militares de corte esencialmente tecnocrático. La tarea de tales regímenes es doble*: por un lado, *promover los ajustes estructurales necesarios para poner en marcha un nuevo orden económico requerido por la integración imperialista*; por otro lado, *reprimir las aspiraciones de progreso material y los movimientos de reformulación política* originados por la acción de las masas" [énfasis propio].

en las que caen generalmente las caracterizaciones teóricas y políticas convencionales, aunque más específicamente, las que analizan el caso colombiano.

El autoritarismo estatal mencionado de la región registra, al menos, dos trayectorias básicas al nivel de la reconfiguración de los sistemas políticos y formas de gobierno.

Por un lado, una de las trayectorias se expresa a través de la instalación de las *Dictaduras Cívico-Militares*. La sucesión de golpes de Estado (duros) y la imposición *manu militari* de gobiernos autoritarios, tal y como lo demuestran inauguralmente los casos de los países del Cono Sur (paradigmáticamente Bolivia, Brasil, Paraguay, y posteriormente, Chile, Uruguay y Argentina), además de otras experiencias a lo largo y ancho del subcontinente, son la manifestación distintiva de la modalidad asumida por las formas políticas gubernamentales latinoamericanas.

Posteriormente, en la década de 1980, la oleada de transiciones desde los gobiernos autoritarios condujo hacia la instalación de las *democracias delegativas*. La institucionalización de formas de gobierno democráticas aunque no-representativas y, además, con rezagos autoritarios, fue el patrón para América Latina y el Caribe.

Por otro lado, emerge otra faceta de institucionalización autoritaria vinculada también con la estructura política regional: los sistemas políticos *anocráticos* (o, simplemente, anocracias). Aunque, este hecho se ha omitido sistemáticamente (teórica y políticamente), dentro de esta modalidad autoritaria, el caso colombiano resulta ser un ejemplo paradigmático.

Suele elevarse como argumento la falacia según la cual Colombia no habría sufrido ni inestabilidad institucional ni perturbaciones dictatoriales prolongadas, en contraste con la primera tendencia de dictaduras cívico-

militares registradas en la región. Bajo esta narrativa se ha convocado que la estabilidad y la durabilidad institucional colombianas serían rasgos que, en comparación con los demás casos regionales, confirmarían al régimen y sistema políticos como una "excepción" y, además, otorgándole un contenido automáticamente opuesto al autoritarismo.

Si bien Colombia no reprodujo estrictamente las formas gubernamentales de las dictaduras cívico-militares, debe subrayarse que la evolución del régimen/sistema políticos sí reflejaba la cristaliza-ción paulatina de formas autoritarias que convergían con lo que la literatura en ciencia política denomina *anocracia* (Fearon y Laitin, 2003)[3].

Los atributos y dinámicas de la *anocracia* podrían ser resumidos de la siguiente manera:

a) La noción captura un tipo de sistema político definido genérica y simultáneamente como "parte democracia, parte dictadura"[4];

b) Registra la naturaleza anfibia de aquellos sistemas políticos que, en medio de un contexto de guerra civil —un factor analítico determinante a la hora de realizar caracterizaciones y que es imposible de omitir, al menos, para el caso colombiano y similares—, mantienen instituciones democráticas (como el parlamento o rituales electorales *sin* elecciones limpias y competitivas, por ejemplo), pero solo nominalmente;

c) El componente "democrático" de las anocracias facilita maniobrar distintos procesos de alienación y, sobre todo, cooptación de distintos

3 Sobre la evolución histórica de la anocracia en Colombia, ver Puello-Socarrás y Puello-Socarrás (2016).

4 Distanciándonos de análisis que avalan esta caracterización —aunque sin acudir a la noción teórica que aquí manejamos—, como Vargas y Uprimny (2005, p. 20) quienes proponen que "La naturaleza híbrida del régimen bloqueó tanto la alternativa democrática plena como la alternativa militar plena", consideramos que la lógica anocrática debe entenderse desde la clave epistemológica del abigarramiento (en vista que este régimen es *al mismo tiempo* democracia y dictadura), y no a partir de la *hibridación*. Ni el tipo teórico en cuestión ni el caso empírico en concreto (Colombia) son subtipos de "dictadura" o "democracia", es decir, regímenes mixtos, aun con adjetivos. O'Donnell ha propuesto correctamente *Dictablanda y Democradura*, figuras que aplican solo parcialmente para el caso que nos ocupamos (ver Puello-Socarras y Puello-Socarrás, 2016).

sectores sociales con el propósito de generar un nivel de lealtades que legitimen el ejercicio autoritario del poder político. Pero, a partir de los llamados de "urgencia" y situaciones excepcionales que generalmente las autoridades estatales justifican en medio de la incertidumbre que implican los conflictos internos, el sistema anocrático transgrede sistemáticamente su contenido democrático formal y funciona materialmente como su par opuesto: autoritarismo (Gandhi y Vreeland, 2004);

d) En consecuencia, la democracia efectiva, así como las garantías materiales para el ejercicio de los derechos ciudadanos, resultan regularmente vulnerados. Los derechos civiles y las libertades individuales tanto como los derechos políticos son sistemáticamente suspendidos. En el mejor de los casos, este tipo de derechos son puestos entre paréntesis, en la medida en que la dimensión formal de los mismos subsume y anula su realidad concreta y material; y

e) Los derechos de la ciudadanía social —salud, educación, seguridad social, entre otros— son, por lo general, apenas inexistentes, incluso formalmente, pues esta situación es una de las precondiciones inherentes a las dinámicas socioeconómicas que configuran escenarios anocráticos. No obstante, aún en condiciones precarias, la tendencia institucional es hacia la regresión de los derechos sociales, situación que se sintoniza funcional y estructuralmente con el trasfondo del régimen estatal autoritario y es la matriz causal de distintos tipos de insurgencia, incluyendo la armada.

Una manera de facilitar la comprensión sobre la condición anocrática inherente al caso colombiano es ilustrarla a través de los *estados de excepción* durante la historia contemporánea del país[5].

---

5 Desde luego, el análisis material de la anocracia en Colombia debe desarrollar el componente para-institucional del autoritarismo que es una de las dimensiones cruciales que lo dinamizan. En esta oportunidad nos limitamos a explorar las facetas de la excepcionalidad, lo cual no resta valor a la

De la excepción autoritaria al autoritarismo de la excepción en Colombia

El recurso ordinario y permanente de la figura legal constitucional del *estado de excepción* como práctica política e institucional en Colombia es una constante histórica. Refleja bastante bien los atributos del régimen y el sistema sociopolíticos antidemocráticos, y por lo tanto, plenamente anocráticos.

Aunque este mecanismo ha sido concebido legalmente, su realidad práctica en América Latina y el Caribe en general, y en Colombia en particular, resulta abiertamente distinta, de hecho, antípoda:

> [...] los estados de excepción no se han utilizado para limitar transitoriamente los derechos menos fundamentales y proteger la democracia y la futura vigencia integral de los derechos ciudadanos, sino que *"han servido más bien como pretexto de violaciones sistemáticas de los derechos humanos por regímenes inconstitucionales y antidemocráticos"* (énfasis propio) (O'Donnell 1988, p. 396; Villegas y Uprimny, 2005, p. 5).

Más que una situación coyuntural, el estado de excepción en Colombia se ha convertido en un elemento crucial en el armazón político para ejercer el *autoritarismo* y la represión estatales permanentemente, "en beneficio de su 'afuera salvaje' o de la ilegalidad" (Villegas y Uprimny, 2005, p. 4)[6].

impronta progresivamente paramilitar del régimen; al respecto ver Puello-Socarrás (2013). Una consideración análoga debe reservarse para el análisis sobre la corrupción sistémica en la esfera política en general y electoral en particular.

6 Con ello también han propiciado que las extralimitaciones sistemáticas de los aparatos represivos (policiales y militares) dirigidas no solo contra la población en general sino en contra de la oposición política en particular, aún no hayan sido saldadas debidamente, al menos judicialmente.

Una síntesis histórica sobre este aspecto permite recrear la idea sobre la suspensión sistemática (en los espacios societales) y sostenida en el tiempo de los derechos y las libertades civiles y políticos de la población colombiana, impronta *estructural* del funcionamiento político estatal:

> El estado de excepción se convirtio, por lo menos hasta 1991, en un instrumento ordinario de la política gubernamental. He aquí cuatro indicaciones de esta anomalía: (1) *la excepción era casi permanente*. Así, por ejemplo, en los *21 años transcurridos entre 1970 y 1991, Colombia vivió 206 meses bajo estado de excepción, es decir, 17 años, lo cual representa el 82% del tiempo transcurrido. Entre 1949 y 1991 Colombia vivió más de treinta años en estado de sitio*. (2) Buena parte de las normas de excepción las ha legalizado el Congreso, lo que ha convertido al Ejecutivo en un legislador de hecho. (3) Hubo períodos en los cuales *se impusieron profundas restricciones a las libertades públicas, a través, por ejemplo, de la justicia militar para juzgar a los civiles*. Según Gustavo Gallón (1979), a finales de 1970, el 30% de los delitos del Código Penal eran competencia de cortes marciales. (4) *La declaratoria y el manejo de la excepción desvirtuaban el sentido y el alcance de las normas constitucionales sobre la materia, debido a la ausencia total de un control político y jurídico* [énfasis propio] (Villegas y Uprimny, 2005, p. 7).

Para complementar este panorama, y si bien la nueva Constitución Política de 1991 previó controles sobre este asunto, la tendencia excepcionalista en Colombia —insistimos, con todo lo que ello implica— se desacelera sin mostrar cambios o inflexiones fundamentales:

> A menos de ocho meses de ser expedido el nuevo texto, en febrero de 1992, se acude por primera vez a los estados de excepción, en esa ocasión al estado de emergencia económica, que se va a *repetir en once ocasiones más*, en 1992, 1994, 1997, 1998, 1999, 2008 en dos oportunidades, 2009, 2010 en dos oportunidades y en el 2011, para un total de doce declaratorias. En cuanto al estado de conmoción

> interior, la primera declaratoria data de 1992, también a menos de un año de ser expedido el texto superior, y se va a repetir de nuevo en 1992, 1994, 1995 en dos oportunidades, 2002 y 2008, *para un total de siete declaraciones*[...] *son diecinueve declaratorias de estados de excepción, nueve de ellas en los primeros seis años de vigencia de la Constitución de 1991* [...] desde el 2008 hasta principios del 2011... espacio de tiempo de casi tres años se han declarado en *siete ocasiones los estados de excepción: seis emergencias y una conmoción interior* [énfasis propio] (Vanegas, 2011).

Suele pensarse que este tema trata, casi exclusivamente, de la puesta entre paréntesis y destrucción prolongada los derechos civiles y políticos. Sin embargo, en Colombia la excepcionalidad constitucional también ha sido una oportunidad para ejercer autoritarismo y represión en los procesos socioeconómicos de precarización progresiva de los derechos de la población, en la medida en que:

> [...] La declaratoria de conmoción interior, las medidas adoptadas como consecuencia de tal declaratoria... han implicado... que se sacrifique el Estado social de derecho porque se han adoptado medidas presupuestales que se traducen *en prevalencia del rubro presupuestal para seguridad, sobre el gasto público social* [énfasis propio] (Morelli citado por Orejuela, 2011, p. 70).

A través de los métodos excepcionales se ha fortalecido el "*gobierno monocrático* de la economía" [énfasis propio], normalizando las modalidades de ejercicio ordinario del poder económico político[7].

A partir de las trayectorias históricas y actuales anteriores y desde el análisis de los estados de excepción, podríamos concluir varios aspectos que confirman la naturaleza anocrática y antidemocrática en Colombia:

7 Así define los "estados de emergencia" la propia Corte Constitucional colombiana en las Sentencias C-122/1997 y C-135/2009.

a) *Institución arraigada democráticamente formal, pero autoritaria materialmente.*

> [...] El derecho de excepción en el constitucionalismo colombiano terminó por convertirse en una institución bastante arraigada en nuestras prácticas constitucionales y políticas... desde los albores de nuestra vida independiente, no solo por su consagración formal en los textos superiores, sino también... por el uso exagerado y abusivo, declarado o no, que se hizo de dichas facultades extraordinarias en tiempos de crisis (Vanegas, 2011);

b) *Fórmula política autoritaria de las élites.*

> [...] el estado de excepción fue la fórmula que las élites políticas colombianas idearon para enfrentar las protestas populares, muy frecuentes durante los años sesenta y setenta. Con esta fórmula se quiso evitar tanto la caída en el régimen militar como la democracia plena. Mientras en otros países del continente el control de la protesta social se logró por medio de la implantación de regímenes militares, en Colombia la represión se hizo a partir de instituciones 'democráticas', por lo menos en su forma (Villegas y Uprimny, 2005, p. 19).

c) *Autoritarismo socioeconómico paulatinamente regresivo*. Con la fórmula de excepcionalidad, igualmente: "[...] el presupuesto de seguridad debilita lo que corresponde a una verdadera política en lo social y ocasiona, además, *que se mermen las autonomías territoriales y el principio democrático y todo el control de mandato constitucional*" (Morelli, 2004, citado en Orjuela, 2011, p. 83).

Paz, inclusión, participación política y democracia como nuevo patrón sociohistórico: la necesidad de superación y transformación del régimen y sistema políticos

Resulta evidente que las trayectorias concretas y situaciones históricas específicas en Colombia se contraponen, incluso de manera abstracta,

con la totalidad de teorías y concepciones teóricas sobre la democracia, incluidas aquellas producidas por la literatura contemporánea.

Ni los modelos minimalistas de la democracia —apoyados en las nociones clásicas de poliarquía (Dahl, 1971) o emergentes de neopoliarquías (Schmitter y Karl, 1996), las cuales se limitan al análisis de la democracia al ámbito de lo político y lo electoral— ni tampoco las teorías maximalistas (aquellas que se proponen democratizar todos los espacios de la vida social), permiten validar positivamente al caso colombiano como una "democracia"[8].

En ese sentido, siguiendo una valoración teórica "intermedia"—aún formalista, es decir, liberal y representativa, sin todavía convocar reflexiones de fondo—, como la de Norberto Bobbio (1986), donde se relacionan los presupuestos y los elementos *mínimos* presentes en las democracias realmente existentes, la historia del régimen político en Colombia y la vigencia de su sistema impide caracterizarlos como democráticos, incluso, en una aproximación que los vincule en algún grado o nivel.

De lo anterior se desprende que si, en simultáneo con la progresiva constitución autoritaria del Estado colombiano contemporáneo bajo la modalidad anocrática, se viene asistiendo a la deconstrucción sistemática de los derechos (garantías formales y sustanciales para su

8 En la ciencia política convencional, Dix (1980) y Hartlyn (1993), más recientemente Stepan (2001, pp. 131-132) caracterizan el caso colombiano como una *democracia consociacional*, a partir de la noción original de Arend Lijphart (1969, pp. 213-214). Dogan y Higley (1998, p. 287), desde las corrientes teóricas neoelitistas de la democracia, han pretendido verificar tal postura justificando que la trayectoria de constitución del régimen político en Colombia (especialmente, a partir de 1958) puede ser descrita: desde el "autoritarismo hacia la democracia estable". Los equívocos teóricos en este tipo de interpretaciones son flagrantes. Para resumir sus infracciones analíticas, baste subrayar que la noción de Lijphart depende de la condición pluralista del sistema político. Empíricamente, Colombia no era, ni es, un caso que pueda ser identificado con algún tipo de pluralismo político, todo lo contrario (Puello-Socarrás y Puello-Socarrás, 2016). Solo aportando una cifra: el nivel de abstención entre 1914 y 2010 fue 51,2% (Sarmiento, 2011).

materialización), igualmente sería imposible hablar de ciudadanía *stricto sensu* para el caso colombiano.

Dado que la ciudadanía comprendería los derechos civiles (libertades individuales), políticos ("elegir y ser elegido"), económicos (servicios sociales garantizados a la población) y culturales, y es el referente *sine qua non* de cualquier régimen democrático y del mismo modo, del Estado representativo (demo-liberal), en el sentido de ser el sujeto ciudadano la fuente de legitimidad para el ejercicio del poder político, Colombia es un caso en el cual la existencia de estos atributos en ciertos momentos es selectiva y ambigua, y en otros, definitivamente inexistentes.

Basta ilustrar paradigmáticamente, a través de una muestra que resultaría demasiado acotada sobre múltiples situaciones y datos estadísticos que deberían ser relatados más ampliamente sobre los sucesos estructurantes de las lógicas y, sobre todo, las contradicciones del régimen político colombiano.

Por ahora solo reflejamos algunas asociadas al sistema de exclusiones históricas, aún hoy vigentes, en términos de las distintas clases de la participación política (Pizzorno, 1975):

a) *En cuanto al profesionalismo político.* La vulneración de las garantías para el ejercicio de la oposición política en general y en el marco de los partidos políticos electorales ha sido sistemático, como lo veíamos. Se resaltan en este asunto recientemente la presencia de genocidios (contra la Unión Patriótica, por ejemplo) y el asesinato reiterado de candidatos de la oposición (presidenciables).

b) *En relación con la participación civil.* Inexistencia de garantías para ejercer libertades individuales básicas. El caso del sindicalismo, además de no contar con regulaciones legales-jurídicas para ejercer plenamente el derecho a la asociación sindical (dimensión

formal ausente), Colombia ha sido calificada durante décadas como "el país más peligroso para ser sindicalista" (BBC, 2013). Los registros más optimistas ponderan, al menos, 3000 asesinatos desde 1977, sin contar otro tipo de instigaciones (amenazas, secuestros, desapariciones, etc.).

c) *Frente al movimiento social.* La situación de violaciones de derechos contra los integrantes de los movimientos sociales es histórica y se mantiene hoy vigente. Solamente entre el 1 de enero de 2016 y julio de 2017, periodo que cubre la fase de implementación del Acuerdo Final y según datos de la Defensoría del Pueblo, fueron asesinados alrededor de 180 líderes y lideresas[9].

Aunque no resultaría suficiente pero sí necesario, el punto de partida que establece el Acuerdo Final es la decisión política de transitar desde el régimen autoritario actualmente vigente, hacia una democracia actualmente inexistente mediante la activación de procesos de democratización, los cuales serían desencadenados, entre otras cosas, aunque fundamentalmente por la progresiva implementación de lo acordado.

El objetivo superior de la paz solo podría conseguirse por medio de un régimen y sistema políticos democráticos. Tal fin requiere varias condiciones y, especialmente, transformaciones de distintos tipos.

El Acuerdo Final en este sentido resulta una propuesta realista. Invoca —insistimos—, los elementos *mínimos* que harían posible la *apertura* hacia la democratización. Si bien ello no garantiza un cambio inmediato a la democracia, sí establecería las bases para la construcción progresiva

9 Llama la atención el nivel de impunidad en los procesos judiciales sobre estos hechos "[…] al sumar las cifras de los últimos 22 meses, el informe señala que, en relación con las investigaciones, 71 casos están en etapa de indagación, 12 en investigación, 26 en juicio y se han proferido ocho sentencias" (Pérez y Valenzuela, 2017).

de dinámicas políticas formales y sustanciales que destituyan el ciclo vicioso de las *exclusiones*, el unanimismo, la falta de alternativas reales y demás obstáculos asociados.

En general se trata de garantizar en este ejercicio los derechos, empezando por el derecho a la vida, seguramente el más conculcado a lo largo de la existencia del Estado y gobierno políticos autoritarios en el país.

Balance de la implementación normativa del componente de participación política

Después de un año de la firma del Acuerdo de Paz entre la insurgencia de las Farc-Ep, (ahora: Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común) y el Estado colombiano bajo la administración del presidente Juan Manuel Santos, el balance sobre la implementación normativa del punto 2 es negativo.

Esto se explica por la anuencia de una serie de actores que encuentran en las pretensiones de ampliación democrática un riesgo para el mantenimiento de su poder político y control social. Influye en lo anterior igualmente los condicionamientos históricos que actualmente fortalecen el anquilosamiento del régimen político-electoral.

Exploremos algunos de estos asuntos.

a) *Voluntad política de la clase dirigente*

Uno de los elementos que explica la lenta y limitada implementación normativa de este punto del Acuerdo es el consenso político implícito entre algunos sectores de la clase dirigente por mantener el hermetismo del régimen político-electoral, contraviniendo lo acordado en La Habana:

> La construcción y consolidación de la paz, en el marco del fin del conflicto, requiere de una ampliación democrática que permita que surjan nuevas fuerzas en el escenario político para enriquecer el debate y la deliberación alrededor de los grandes problemas nacionales y, de esa manera, fortalecer el pluralismo y por tanto la representación de las diferentes visiones e intereses de la sociedad, con las debidas garantías para la participación y la inclusión política (Acuerdo Final, 2016, p. 35).

Este consenso se ha hecho evidente en el tratamiento que ha surtido la Reforma Política y Electoral. La propuesta de la Misión Electoral Especial, modulada después de la Cumbre Política de Cartagena en el mes de marzo (2017), fue rechazada por los dirigentes de los partidos políticos, el Ministerio Público, magistrados y académicos.

Entre las principales críticas se destacan: la creación de una corte electoral para la paz, la financiación estatal de las campañas, introducción de listas cerradas y la armonización de los derechos políticos con la Convención Americana sobre los Derechos Humanos, entre otros.

De ahí que la negociación que desarrolló el Gobierno nacional con las diferentes fuerzas políticas sobre la reforma constitucional condujo a una propuesta bastante acotada. Los debates en el Congreso de la República han limitado aún más el alcance de la misma.

Diversos actores de la clase dirigente nacional y territorial han confluido para evitar la institucionalización de asuntos claves que cuestionarían el mantenimiento del poder político vigente. Expresando de este modo el consenso implícito de usufructuar el ejercicio del poder para el mantenimiento de sus intereses de clase. El tratamiento dado a la Ley Estatutaria de participación ciudadana refleja una situación similar.

El Gobierno nacional no radicó el proyecto de ley bajo el mecanismo del *fast track*. Diversos sectores de la institucionalidad estatal han advertido sobre los riesgos que representa para la *gobernabilidad democrática* el fortalecimiento de ciertos espacios de participación ciudadana, en especial los referidos al carácter vinculante de las propuestas de las organizaciones sociales[10]. Varios líderes políticos y de los medios de comunicación[11] han cuestionado reformas propuestas por los movimientos y las organizaciones sociales que confluyeron en la Comisión de Diálogo[12].

Así las cosas, las instituciones legales y una nueva organización de la vida política, que debería desprenderse de una adecuada implementación del punto 2 del Acuerdo Final, se ha obstaculizado

---

10 Según líderes sociales, como uno de los dirigentes de Marcha Patriótica "la protesta ciudadana en Colombia, en lugar de discutirse como en un régimen democrático con el ministro del Interior, se discute con el ministro de Defensa"; esto al referirse a que el gobierno ha sujetado el trámite de la Ley Estatutaria de participación ciudadana a la posición señalada por el Ministerio de Defensa. http://www.marchapatriotica.org/index.php/noticias-marcha-patriotica-2/171-paz-marcha-patriotica/4423-gobierno-ha-impedido-tramitar-ley-de-participacion-ciudadana

11 La candidata presidencial Martha Lucía Ramírez le declaró la oposición a la ley antes de su radicación, haciendo uso de argumentos carentes de verosimilitud. En un comunicado público dado a conocer el pasado 28 de septiembre declaró: "Quiero llamar su atención sobre un punto fundamental para los medios de comunicación privados y sobre todo, los de la Fuerza Pública, puesto que en desarrollo del Acuerdo se debe expedir la 'Ley Estatutaria de Garantías para La Participación de la Ciudadanía, de Organizaciones y Movimientos Sociales y para la Movilización y la Protesta Social', la cual permitiría la expropiación de licencias, frecuencias y equipos de comunicaciones y puede llegar a instaurar la censura como regla general. [...] Le he enviado una carta al presidente de la República para que suspenda el trámite del proyecto de ley que se viene dando entre el Gobierno y algunos representantes de las organizaciones sociales a espaldas de los medios de comunicación y de las fuerzas militares. Es un proyecto grave porque establece una censura, y el Gobierno, al discutir este proyecto, le está dando gusto a los intereses de las Farc". http://hsbnoticias.com/noticias/politica/marta-lucia-ramirez-denuncia-censura-medios-de-comunicacio-353160. Estas fala-cias fueron desmentidas por el ministro del Interior Guillermo Rivera: "Es preciso señalar que en ninguno de los borradores discutidos por el Gobierno nacional se ha incluido artículo alguno que permita 'la expropiación de licencias, frecuencias y equipos de comunicaciones' que pudiera llegar a instaurar una eventual censura como regla general, tal y como lo describe la doctora Marta Lucia Ramírez en comunicación dirigida a los directores de medios". http://caracol.com.co/radio/2017/09/29/nacional/1506637185_977203.html

12 La Comisión Nacional de Diálogo es creada por el Acuerdo Final en el numeral 2.2.1, está conformada por varios líderes del movimiento social colombiano y es la instancia encargada de dialogar con el Gobierno Nacional sobre la Ley Estatutaria de garantías y promoción de la participación ciudadana y de otras actividades que puedan realizar las organizaciones y movimientos sociales.

desde sectores de la clase dirigente. Para estos resulta problemático que a través de un proceso de *ampliación democrática y sobrevaluación del ejercicio de la ciudadanía* se ponga en cuestión la desigualdad de clase.

La reflexión propuesta por Ellen Meiksins Wood sobre la democracia capitalista ilustra este asunto:

> En la democracia capitalista, la separación entre el estatus civil y la posición de clase opera en ambas direcciones: la posición socioeconómica no determina el derecho a la ciudadanía –y eso es precisamente lo que significa democrático en la democracia capitalista– sino que, debido a que el poder capitalista para apropiarse del trabajo excedente de los obreros no depende de un estatus jurídico o cívico privilegiado, la igualdad civil no afecta directamente ni modifica significativamente la desigualdad de clases; y justamente esto limita la democracia en el capitalismo [...] la igualdad política en la democracia capitalista no solo coexiste con la desigualdad económica, sino que la deja fundamentalmente intacta. (Meiksins, 2000, p. 248).

De hecho, el asunto central de la democracia colombiana no refiere exclusivamente a la desigualdad económica, sino también a la política. No se trataría solamente de contener escenarios que puedan poner en cuestión la desigualdad económica. También de limitar reformas que conduzcan a una igualdad política realizada.

Las posibilidades diferenciadas para el ejercicio de los derechos ciudadanos, el tratamiento autoritario del Estado a la movilización y protesta social, la criminalización del pensamiento crítico, entre otros asuntos, confirman, una vez más, el carácter anocrático de este sistema político.

b) *Renegociación, distorsión y desconocimiento del Acuerdo Final*

Un segundo elemento que explica el balance negativo sobre la implementación normativa del punto 2 es el proceso de *renegociación, distorsión y desconocimiento* del Acuerdo Final registrado durante este primer año.

En efecto, como se advirtió en los párrafos anteriores, sectores de la clase dirigente se opusieron a gran parte del conjunto de reformas, especialmente las que implican directamente la ampliación y profundización de la democracia, contraviniendo lo acordado.

Para el caso del componente de *Mecanismos democráticos de participación ciudadana* (2.2.), lo primero que hay que señalar es que ya que el Gobierno nacional se negará a radicar el proyecto de Ley Estatutaria de Participación Ciudadana bajo el procedimiento legislativo especial para la paz, dejó desprovista la creación de esta ley de las reglas establecidas en el Acto Legislativo 01 de 2016.

Recordemos que el propósito de la vía rápida, llamada ***fast track*** sería:

> [...] agilizar y garantizar la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (Acuerdo Final) y ofrecer garantías de cumplimiento y fin del conflicto [...] a) Los proyectos de ley y de acto legislativo tramitados mediante el Procedimiento Legislativo Especial para la Paz serán de iniciativa exclusiva del Gobierno nacional, y su contenido tendrá por objeto facilitar y asegurar la implementación y desarrollo normativo del Acuerdo Final para la terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y duradera; b) Los proyectos de ley y de acto legislativo tramitados mediante el procedimiento legislativo especial para la Paz tendrán trámite preferencial. En consecuencia, tendrán absoluta prelación en el

> Orden del Día sobre cualquier otro asunto (Constitución Política de Colombia, Artículo Transitorio).

En este caso operó un *desconocimiento* del Acuerdo Final,

> [...] En desarrollo de lo establecido en el punto 2.2.1., dentro de los 60 días siguientes a que la Comisión de Diálogo haya concluido su trabajo, el Gobierno nacional sobre la base de las conclusiones que surjan del espacio de carácter nacional presentará el proyecto de ley de garantías y promoción de la participación ciudadana y de otras actividades que puedan realizar las organizaciones y movimientos sociales (Acuerdo Final, 2016, p. 44).

En tanto, el trámite de esta ley ya no se surtirá por el procedimiento legislativo especial para la paz, se abre el escenario para que las fuerzas políticas abrogándose "*la defensa del Acuerdo*", impulsen propuestas que se constituyan en una *distorsión* de lo acordado.

Esta situación se advierte con la radicación del Proyecto de ley No 99 de 2017 "Por medio del cual se dictan disposiciones en materia de participación ciudadana" impulsado por el senador de la República: Roy Barreras[13].

Los contenidos de la propuesta de proyecto de ley elaborada por el Gobierno nacional[14] y dada a conocer por la delegación de las FARC en la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final (CSIVI)[15], confirman que, desde la

13 Este proyecto antes que ampliar la participación, la limita a través de las reformas que introduce a los mecanismos de revocatoria del mandato y consultas populares.

14 Esta propuesta fue presentada y discutida con el equipo técnico de la delegación de las Farc en la Csivi. La Comisión de Diálogo solicitó a la Csivi una reunión para discutir el Proyecto de Ley. Sin embargo, el Gobierno nacional se negó a su realización.

15 La delegación de las Farc en la Csivi, ante la negativa del Gobierno nacional de discutir el Proyecto de Ley con la Comisión de Diálogo, socializa el proyecto con esta Comisión.

primera versión socializada por el Gobierno nacional, en cabeza del Ministerio del Interior, se pretendió *renegociar* lo acordado.

A través del *Título III Garantías para el Ejercicio de los Mecanismos de Participación Directa*, se pretendía limitar la Revocatoria del Mandato y la Consulta Popular. Fue la presión de las organizaciones y los movimientos sociales manifiesta en la Audiencia Pública del pasado 14 de septiembre, la que condujo a que el Gobierno nacional retirara el proyecto, abiertamente regresivo y violatorio de lo acordado.

La última versión socializada por el Gobierno nacional, aunque incluye de manera escueta los quince lineamientos establecidos en el Acuerdo Final (páginas 42 y 43), excluye un número importante de garantías adicionales propuestas por la Comisión de Diálogo. Entre ellas se destacan: a) Garantías para los medios de comunicación comunitaria y popular; b) derecho de huelga y asociación; c) planeación participativa; d) derechos de participación para la población en condición de discapacidad; e) garantías para la movilización y la protesta pacífica; f) participación en Conpes, Confis; g) reconocimiento y estímulo a formas y mecanismos autónomos de gestión y cogestión comunitaria y h) garantías reales de incidencia y vinculatoriedad para las propuestas de las organizaciones sociales.

La dificultad para avanzar en la implementación del 2.2., cuyo objetivo fundamental es "*el reconocimiento, fortalecimiento y empoderamiento de todos los movimientos y organizaciones sociales, de acuerdo con sus repertorios y sus plataformas de acción social*" es una expresión meridiana del carácter despótico del poder delegado.

Enrique Dussel, recuperando la reflexión de Marx en los debates de la Dieta Renana evoca para este caso:

> Este texto político de Marx nos muestra que el fetichismo en política tiene que ver con la absolutización de la "voluntad"

> del representante ("así lo quiero, así lo ordeno; la voluntad [del gobernante] es el fundamento [la razón]"), que deja de responder, de fundarse, de articularse a la voluntad general de la comunidad política que dice representar. La conexión de fundamentación de la *potestas* (el poder que debía ser ejercido *delegadamente*) se desconecta de la potencia (el poder del pueblo mismo), y por ello se absolutiza, pretende fundarse en sí mismo, autorreflexiva o autorreferencialmente (Dussel, 2012, p. 41).

En efecto, abrir la posibilidad a que los movimientos sociales, *la potencia,* pudiesen tener un mayor nivel de vinculatoriedad e incidencia sobre las decisiones de los gobernantes, *la potestas,* resulta inaceptable para sectores de la clase dirigente que a través de la absolutización y *fetichización del poder* han resguardado sus intereses de clase. El tratamiento dado a las garantías de la movilización y la protesta expresan esta cuestión.

L*a renegociación y desconocimiento del Acuerdo* también se ha hecho evidente en el trámite surtido por el Acto Legislativo de Reforma Política y Electoral.

En el anterior acápite se mencionó que el Gobierno nacional presentó una propuesta de reforma constitucional que dejaba por fuera o limitaba las propuestas formuladas por la Misión Electoral Especial (2017a). Esto pese a que el Acuerdo Final es taxativo en señalar que:

> Con el objetivo de asegurar una mayor autonomía e independencia de la organización electoral, incluyendo del Consejo Nacional Electoral o la institución que haga sus veces, y modernizar y hacer más transparente el sistema electoral, para de esa manera dar mayores garantías para la participación política en igualdad de condiciones y mejorar la calidad de la democracia, tras la firma del Acuerdo Final, se creará una misión electoral especial. [...] La Misión, en un plazo de hasta 4 meses, presentará sus recomendaciones

> [...] Sobre la base de esas recomendaciones, el Gobierno nacional hará los ajustes normativos e institucionales que sean necesarios (Acuerdo Final, 2016, p. 53).

Entre las omisiones del gobierno frente a la propuesta de la Misión Electoral Especial, se destacan: a) Una nueva arquitectura electoral. La creación de la Corte Electoral como máxima autoridad jurisdiccional en lo electoral; b) Mejorar la representación política territorial a través de la ampliación de un sistema mixto (Circunscripciones plurinominales y distritos uninominales); c) Voto obligatorio y d) Ampliación de la financiación pública indirecta de las campañas a través del subsidio a los medios de transporte masivos gratuitos el día de las elecciones.

El trámite surtido en el Congreso ha acotado aún más el alcance de la reforma política. De ahí que recientemente, la Misión Electoral Especial señale:

> Para los miembros de la Misión Electoral Especial (Mee), el actual proyecto de reforma política, que cursa vía Fast Track en el Congreso, no hace ni más moderno el sistema electoral ni ayuda a ampliar la democracia territorial para que esta sea más inclusiva. Al contrario, en áreas como la arquitectura del sistema electoral, la representatividad territorial, el seguimiento a la financiación de las campañas y la ampliación de espacios de participación política de la mujer, retrocede frente a lo propuesto por la Mee en abril de este año. Según el grupo de expertos de la Mee, la actual reforma que debate el Congreso no es clara en los problemas que busca resolver, ha venido perdiendo coherencia y, en la medida que tras cada debate se improvisan fórmulas de artículos, se ha tornado contradictoria e ineficaz (Misión Electoral Especial, 2017b).

Entre los ajustes incluidos en el debate en Cámara de Representantes que limitan el alcance de la reforma y que son un *desconocimiento* del Acuerdo Final se encuentran: a) Eliminación del sistema de

adquisición progresiva de derechos para los partidos y movimientos políticos; b) desligar la obtención y conservación de la personería jurídica de los partidos y movimientos políticos del requisito de la superación del umbral en las elecciones del Congreso; c) eliminación del tope del 25% para la financiación privada de las campañas, limitando la intención de hacer preponderantemente pública su financiación; d) se fortalece la Sección V del Consejo de Estado, en detrimento de la capacidad jurisdiccional que se le pretendía otorgar al Consejo Nacional Electoral y e) se eliminan tribunales especiales seccionales del Consejo Electoral (Centro de Pensamiento y Diálogo Político, 2017). Ante las distorsiones sufridas por el proyecto de Acto Legislativo, el ministro del Interior solicitó su hundimiento en el mes de noviembre.

Por otra parte, las Circunscripciones Especiales Transitorias de Paz (Cetp) no han sido ajenas a la lógica que ha orientado la implementación del punto 2.

Las reformas introducidas en el debate de la Cámara de Representantes sobre la exclusión de los votantes de todas las cabeceras municipales de estas zonas y la posibilidad de que solo sean candidatos las personas certificadas como víctimas por la Unidad de Atención y Reparación Integral de las Víctimas se constituyen en medidas regresivas frente a la propuesta acordada en la Csivi. Ahora bien, pese a estas limitaciones resultaba fundamental su aprobación. No obstante, el presidente del Senado decidió declarar no aprobado el Acto Legislativo argumentando que no se alcanzó la votación requerida. Pese a múltiples intentos jurídicos para reversar esa decisión, las Cetp no se aprobaron.

c) *Restricciones financieras y escaso dinamismo del componente internacional*

Un tercer elemento que acompaña el balance desafortunado sobre este punto, y que bien podría señalarse, pues caracteriza la imple-

mentación del Acuerdo en su conjunto, es el referido a las restricciones financieras y las trabas puestas por el Gobierno Nacional para una activación efectiva del componente internacional.

El tema financiero es preocupante. El Ministerio de Hacienda a través del Marco Fiscal de Mediano Plazo dio a conocer los costos estimados para la implementación de cada uno de los puntos del Acuerdo Final.

Tabla 1. Resumen de estimación de costos totales por punto del Acuerdo

Punto	Costo total ($ billones)*	Participación sobre el total
1. Reforma rural integral	110,6	85,4%
2. Participación política	4,3	3,3%
3. Fin del conflicto	1,9	1,5%
4. Drogas ilícitas	8,3	6,4%
5. Víctimas	4,3	3,3%
Total	**129,5**	**100%**

Fuente: Ministerio de Hacienda (2017). *Precios contantes de 2016.

Como se puede apreciar en la tabla, el punto de participación política contempla una inversión de 4,3 billones de pesos durante quince años. Esto representa en promedio una inversión anual de 0,28 billones de pesos.

Según el Ministerio de Hacienda:

> Entre los puntos más destacados para dar cumplimiento a lo mencionado se encuentran: la creación y el establecimiento de los mecanismos de protección para las personas que ejercen

> política y el sistema de alerta temprana territorial para prevenir estas agresiones; la creación y ampliación de canales y emisoras para fomentar y ampliar la participación política. También se contempla, la implementación de medios electrónicos de procesos electorales, 16 circunscripciones electorales especiales para la paz, el establecimiento de mesas de votación y cedulación en lugares apartados y/o más afectados por el conflicto (Ministerio de Hacienda, 2017, p. 225).

Esta cifra no se compadece con las inversiones que requiere una adecuada implementación del Acuerdo. La financiación de uno de sus componentes, referido al incremento del fondo de financiación de los partidos políticos con representación en el Congreso, puede ascender a 1 billón de pesos. Esto indicaría que tan solo una acción ocuparía el 25% de la financiación total del punto, inversión que además no está contemplada por el Marco Fiscal de Mediano Plazo. El aporte del Estado para las campañas a las Cetp puede ascender durante los dos períodos electorales a 45 mil millones de pesos[16].

Frente a la activación del componente internacional, hay que señalar que durante el primer año de la implementación, los acompañantes (Unasur, Suiza, Instituto Holandés para la Democracia Multipartidaria —Nimd por su sigla en inglés— y Centro Carter) no han podido avanzar en ninguna de las tres tareas establecidas en el protocolo de acompañamiento: cooperación financiera y técnica y monitoreo. Esto se explica por los retrasos del gobierno para trazar una ruta de trabajo.

16 Esta cifra resulta de multiplicar la suma de $1.384.434.705 pesos, (que es el tope máximo de financiación de 1 campaña a la Cámara de Representantes en un departamento con un censo electoral inferior a 200.000 ciudadanos) por las 16 Cetp y luego por 2 que representa los periodos electorales de 2018 y 2022. Nótese que solo se contempla la financiación del valor equivalente a 1 campaña a la Cámara por cada Cetp. Esto supondría que ese valor debería dividirse por el número de campañas inscritas en la respectiva circunscripción.

d) *Los limitados avances de la implementación normativa*

Finalmente, es necesario señalar que el componente 2.1. Derechos y Garantías plenas para el ejercicio de la oposición política es el que presenta mayores desarrollos normativos.

Por medio del decreto con fuerza de Ley 895 del 29 de mayo de 2017 se crea el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (Sisep), el cual tiene como objeto,

> [...] contribuir a crear y garantizar una cultura de convivencia, tolerancia y solidaridad que dignifique el ejercicio de la política y brinde garantías para prevenir cualquier forma de estigmatización y persecución. Para ello se hará el diseño, seguimiento, coordinación intersectorial y promoción a nivel nacional y territorial de medidas de prevención, protección y seguridad donde se desarrolle un nuevo modelo de garantías de derechos ciudadanos para quienes hayan sido elegidos popularmente, quienes se declaren en oposición, líderes comunitarios, comunidades rurales, organizaciones sociales, de mujeres y/o defensoras de derechos humanos y sus miembros, líderes de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, movimientos sociales y el nuevo movimiento o partido político que surja del tránsito de las Farc-Ep a la actividad política legal, así como de sus integrantes en proceso de reincorporación a la vida civil.

La creación del Sisep se constituye en un avance significativo para generar garantías para líderes y lideresas sociales y políticas y dirigentes guerrilleros. No obstante, resulta problemático que pese a la inseguridad de estas personas, reflejada en las alarmantes cifras de asesinatos (27 dirigentes guerrilleros, 11 familiares y 170 líderes en el 2017), aún no se pongan en funcionamiento los programas que crea.

La Ley Estatutaria de la Oposición y el decreto con fuerza de Ley 885 del 26 de mayo de 2017 a través del cual se modifica la Ley 434 de 1998 y se crea el Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia, son dos avances normativos a destacar en la implementación del primer año.

Liminar

El balance de la fase temprana de la implementación, momento clave para activar la apertura democrática (puntos de inicio e inflexión históricos) y, en adelante, la democratización y la construcción progresiva de la democracia (en tanto proceso), con el propósito de conseguir la paz estable y duradera hacia el futuro, en este momento atraviesa por una coyuntura ardua que tendríamos que definir como errante y errática.

A partir del análisis propuesto, la pretensión de transitar hacia un régimen político democrático donde se materialicen legal, concreta y materialmente la inclusión y, especialmente, la participación política, en lo cual el sostenimiento robusto del proceso de implementación resulta crucial, previene sobre grandes déficits no solo en la producción legislativa prioritaria, sino que también se identifican vacíos en el orden organizacional institucional que obstaculizarían la implementación futura poniendo en riesgo la paz, su estabilidad y trascendencia.

Las conclusiones sobre el punto 2, tema clave para desatar no solo las cuestiones políticas a él referido sino además sentar las bases para abrir y profundizar otros procesos de democratización (económica, social, cultural), son preocupantes durante el primer año de experiencia en la construcción democrática de la paz y en el balance, negativas.

El suceso de la implementación ha estado sujeto, al menos, a la parsimonia de la producción legislativa, la desatención de problemáticas prácticas en el manejo de temas cruciales en términos de la apertura democrática.

Más grave aún: la renegociación, la distorsión y el desconocimiento de lo acordado.

Varias situaciones permiten evidenciar que no se viene atendiendo una lectura y traducción de este texto fundacional en los nuevos dispositivos legales, organizacionales y de política pública, en relación directa, fiel y fidedigna del Acuerdo Final, ni tampoco respaldando sus mecanismos de implementación y verificación.

A menos que se corrijan estos obstáculos podríamos estar en presencia no solo de un incumplimiento flagrante del Acuerdo Final. También y selectivamente, de una simulación. Esto último podría constituirse en un hecho vinculado con la figura de la perfidia. Aunque más importante aún, echaría por la borda no solo los esfuerzos sociales comprometidos con la paz sino la legitimidad estatal y gubernamental política.

Bibliografía

Acto Legislativo de Circunscripciones Especiales Transitorias de Paz. (2017).

Acto Legislativo de Reforma Política. (2017).

Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. (2016). Bogotá D.C.

BBC. (1 de mayo de 2013). *Colombia: el país más peligroso para ser sindicalista*. Recuperado de http://www.bbc.com/mundo/noticias/2013/05/130430_colombia_sindicalismo_peligros_aw

Bobbio, N. (1986). *El futuro de la democracia*. México: Fondo de Cultura Económica.

Centro de Pensamiento y Diálogo Político (2017), Seguimiento legislativo a los debates en el Congreso de la República, documentos de trabajo interno (mimeo), Bogotá D.C.

Comisión de Diálogo. (2017). Documento de lineamientos para una ley estatutaria de garantías para la participación de organizaciones y movimientos sociales y para la movilización y la protesta. Recuperado de: http://marchapatriotica.org/index.php/noticias-marcha-patriotica-2/171-paz-marcha-patriotica/4120-documento-de-lineamientos-para-

una-ley-estatutaria-de-garantias-para-la-participacion-de-organizaciones-y-movimientos-sociales-y-para-la-movilizacion-y-la-protesta-social

Comisión Histórica sobre el Conflicto y sus Víctimas. (CHCV). 2015. *Contribución al entendimiento del conflicto en Colombia*. Bogotá: Oficina del Alto Comisionado para La Paz.

Dahl, R. (1971). *Poliarchy: participation and opposition*. New Haven: Yale University Press.

Dix, R. (1980). Consociational Democracy: The Case of Colombia. *Comparative Politics*, 12(3): 303-321.

Dogan, M. y Higley, J. (2012). Elites, Crises, and Regimes in Comparative Analysis [1998]. *Historical Social Research*, 37(1), 269-291.

Dussel, E. (2008). *20 Tesis de política*. México D.F: Siglo XXI Editores.

Fearon, J. y Laitin, D. (2003). Ethnicity, insurgency, and civil war. *American Political Science Review*, 97(1): 75–90.

Gandhi, J. y Vreeland, J. (2004). *Political Institutions and Civil War: Unpacking Anocracy*. Unpublished manuscript, Emory University, Atlanta.

García, M. y Uprimny, R. (2005). ¿Controlando la excepcionalidad permanente en Colombia? Una defensa prudente del control judicial de los estados de excepción. *Documentos de discusión de "DJS"*, No. 1 (Noviembre).

Hartlyn, J. (1993). *La política del régimen de coalición: la experiencia del Frente Nacional en Colombia*. Bogotá: Uniandes, Tercer Mundo Editores.

Jessop, B. (1999). ¿Hacia un Estado schumpeteriano de Trabajo? Observaciones preliminares sobre la economía política post-fordista. *En:* B. Jessop. *Crisis del Estado de Bienestar. Hacia una nueva teoría del Estado y sus consecuencias sociales* (pp. 63-99). Bogotá: Siglo del Hombre, Universidad Nacional de Colombia.

Jessop, B. (2008). ¿Narrando el futuro de la economía nacional y el Estado nacional? Puntos a considerar acerca del replanteo de la regulación y la re-invención de la gobernancia. *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal* 6(7): 7-44.

Marini, R. (2013). *Subdesenvolvimento e revolução*. Florianópolis: Insular.

Marshall, T. (1998). Ciudadanía y clase social. En: T. H. Marshall y T. Bottomore (Eds.). *Ciudadanía y clase social* (pp. 13-82). Madrid: Alianza.

Meiksins, E. (2000). *Democracia contra capitalismo*. México D.F.: Siglo XXI Editores.

Ministerio de Hacienda. (2017). *Marco Fiscal de Mediano Plazo*. Bogotá, D.C.: Ministerio de Hacienda y Crédito Público de la República de Colombia. Recuperado de http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/ShowProperty?nodeId=%2FOCS%2FP_MHCP_WCC-078748%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased

Ministerio del Interior. (2017). *Propuesta de proyecto de ley estatutaria de participación ciudadana*. Bogotá, D.C.: Ministerio del Interior de la República de Colombia

Misión Electoral Especial (Mee) (2017). Recuperado en: http://moe.org.co/reforma-electoral-no-cumple-modernizacion-del-sistema-electoral-mee/#more-2110

Misión Electoral Especial. (2017a). *Propuestas: reforma político y electoral*. Recuperado de http://moe.org.co/wp-content/uploads/2017/04/Libro-Reforrma-completo-2017-1-1.pdf

Morelli, S. (2004). *Del estado de sitio al estado de excepción: un ejemplo de no transición constitucional*. Bogotá, D.C.: Universidad Externado de Colombia.

O'Donnell, G. (1992). ¿Democracia delegativa? En: *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*. Buenos Aires: Paidós.

O'Donnell, G. y Schmitter, P. (2010). *Transiciones desde un gobierno autoritario*. Buenos Aires: Prometeo.

Orejuela, N. (2011). *Los estados de excepción en Colombia. Una aproximación desde los mecanismos de control*. Bogotá: Bonaventuriana.

Pérez, J. y Valenzuela, S. (7 de noviembre de 2017). Justicia no avanza mucho en casos de líderes asesinados. *Pacifista*. Recuperado de http://pacifista.co/infografia-avance-justicia-lideres-asesinados-jose-jair-cortes-tumaco/

Pizzorno, A. (1975). Introducción al estudio de la participación política. En: A. Pizzorno, M. Kaplan y M. Castells (Eds.). *Participación y cambio social en la problemática contemporánea* (pp. 13-75). Buenos Aires: Ediciones Siap-Planteos.

Puello-Socarrás, G., y Puello-Socarrás, J. (2016). ¿La época de los "pos"? Conflicto social-armado, acuerdos de paz y anocracia neoliberal en Colombia. *Nova et Vetera, 24: 18-35*. Recuperado de http://esapvirtual.esap.edu.co/ ojs/index.php/novaetvetera/article/view/192

Puello-Socarrás, J. (2013). Camino hacia la podredumbre. Neoliberal/para/militarismo en Colombia. Un caso de Anocracia neoliberal. En: F. Hoyos (Coord.).

Cuadernos del Gescal. Memorias del Grupo de Estudios sobre Colombia y América Latina (pp. 55-78). Buenos Aires: Gescal.

Sarmiento, L. (15 de agosto de 2016). La paz en Colombia. De El Salvador a Guatemala. *Palabras al Margen.* Recuperado de: http://palabrasalmargen.com/edicion-87/la-paz-en-colombia-de-el-salvador-a-guatemala/?category_id=14.

Schmitter, P. y Karl, T. (1991). Qué es la democracia y que no. *En*: Diamond, L. y Plattner, M. F. (Comp.) *El resurgimiento global de la democracia* (pp. 37-49). México D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México.

Stepan, A. (2001). *Arguing comparative politics*. Oxford: Oxford University Press.